

Mathias Reitberger*

Steuerung der Ansiedlung von Störfallbetrieben mit Mitteln der Bauleitplanung**

I. Einleitung

Die rechtlichen Konsequenzen der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 (Seveso-II-Richtlinie) für die städtebauliche Entwicklung und öffentliche Infrastrukturprojekte sind in den letzten Jahren immer deutlicher geworden. Viel beachtete gerichtliche Entscheidungen, wie etwa zum Kraftwerk Datteln,¹ zeigen, dass die Richtlinie und ihre innerstaatliche Umsetzung bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren strikt zu beachten sind, soll eine gerichtliche Kassation vermieden werden. Der Beitrag behandelt die für die Bauleitplanung maßgebenden Problembereiche.

II. Rechtliche Grundlagen

1. Seveso-II-Richtlinie

Auf europarechtlicher Ebene enthält die Seveso-II-Richtlinie² aus dem Jahr 1996 Regelungen zur Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, sowie zur Begrenzung der Unfallfolgen. Die Seveso-II-Richtlinie betrifft die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Damit soll in der ganzen Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau gewährleistet werden. Die Richtlinie löst eine frühere Seveso-I-Richtlinie³ aus dem Jahr 1982 ab. Im Dezember 2010 legte die Europäische Kommission einen Novellierungsvorschlag für die Seveso-II-Richtlinie vor. Aufgrund der umfangreichen Änderungen, die insbesondere den Anwendungsbereich, die Information der Öffentlichkeit, die Öffentlichkeitsbeteiligung, den Zugang zu den Gerichten und die Inspektionen von Störfallanlagen betreffen, wird generell von der Seveso-III-Richtlinie gesprochen. Am 25.4.2012 billigte der Ausschuss der ständigen Vertreter die letzte Fassung der Seveso-III-Richtlinie. Es wird davon ausgegangen, dass die Seveso-III-Richtlinie noch dieses Jahr in Kraft treten wird. Die Seveso-III-Richtlinie muss bis zum 15.3.2015 in nationales Recht umgesetzt sein. Zum selben Datum wird die Seveso-II-Richtlinie außer Kraft treten.

Die Seveso-II-Richtlinie enthält sowohl Regelungen für betriebsbezogene Anforderungen an Anlagen als auch Vorgaben für die „Hauptüberwachung der Ansiedlung“, die nach der englischen Sprachweise auch als „land-use planning“ bezeichnet wird.

Die betriebsbezogenen Anforderungen an Anlagen finden sich in den Art. 5 ff. der Seveso-II-Richtlinie. Diese Anforderungen („aktiv-planerischer Gefahrstoffschutz“)

werden in Deutschland durch die Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG und der 12. BImSchV (Störfall-Verordnung) umgesetzt.

Das europarechtliche Konzept des „land-use planning“ ist in Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie geregelt. Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie hat das Ziel, die Auswirkung von sogenannten Dennoch-Störfällen, also solchen, die sich trotz aller betriebsbezogenen Sicherheitsmaßnahmen ereignen können, durch die Wahrung angemessener Abstände so gering wie möglich zu halten („passiv-planerischer Gefahrstoffschutz“).⁴ Das soll u. a. durch „angemessene Abstände“ der konfligierenden Nutzungen erreicht werden. Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 RL 96/82/EG wurde durch die Änderungsrichtlinie 2003/105/EG ergänzt. Die Änderung wird ausdrücklich als „Präzisierung“ und nicht als Erweiterung verstanden und betrifft Verkehrswege und Freizeitgebiete.⁵

Die jetzt maßgebende Fassung des Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 RL 96/82/EG lautet:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand

* Mathias Reitberger ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der Kanzlei Meidert & Kollegen, München/Augsburg.

** Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Autor im Rahmen der 4. Bayerischen Immissionsschutztagung in Augsburg am 28.6.2012 gehalten hat.

1 OVG Münster, Urteil vom 3.9.2009 – 10 D 121/07.NE, 10 D 121/07, BauR 2010, 572 bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16.3.2010 – 4 BN 66/09, NVwZ 2010, 1246.

2 Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9.12.1996 (ABl. EG Nr. L 10 S. 13), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 22.10.2008 (ABl. L 311, S. 1).

3 Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten vom 5.8.1982 (ABl. EG Nr. L 230 S. 1).

4 Steiff, Planungsrechtliche Vorgaben der Seveso-II-Richtlinie, NZBau 2007, 363.

5 Berkemann, Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembehandlung nach Maßgabe der RL 96/82/EG (SEVESO II), ZfBR 2010, 18.

gewahrt bleibt und dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.“

Auch wenn das Schutzziel der Vorschrift grundsätzlich über Art. 1 RL 96/82/EG zu erschließen ist, ist zu beachten, dass Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 RL 96/82/EG weder ein Rechenmodell noch direkte Angaben von Faktoren darüber, was als „angemessener Abstand“ zu gelten hat, enthält.

2. § 50 BImSchG

Der deutsche Gesetzgeber hat dieses europarechtliche Ziel des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie planungsrechtlich in § 50 BImSchG umgesetzt. Hierzu wurde die Vorschrift des § 50 BImSchG durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 25.6.2005 geändert.⁶ Gemäß § 50 S. 1 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass von schweren Unfällen im Sinne des Art. 3 Nr. 5 Seveso-II-Richtlinie in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude soweit wie möglich vermieden werden. So zielt § 50 BImSchG auf die Reduzierung der Auswirkungen der sogenannten „Dennoch-Störfälle“ ab, die sich trotz aller getroffener Sicherheitsmaßnahmen nie völlig ausschließen lassen.⁷

Nach dem allgemeinen Verständnis im deutschen Recht wird § 50 BImSchG als Abwägungsdirektive im Bebauungsplanverfahren angesehen.⁸ Ob sich eine Abwägungsdirektive, wie der Grundsatz der Trennung unverträglicher Raumnutzungen, in der Abwägung durchsetzt, entscheidet der Plangeber erst in einer Bewertung der konkreten Ein-

zelfallumstände vor dem Hintergrund der jeweiligen städtebaulichen Situation. Der Trennungsgrundsatz des § 50 S. 1 BImSchG kann nach dieser Rechtsprechung daher bei Vorliegen von besonderen städtebaulichen Gründen überwunden werden. In einem solchen Fall trifft den Plangeber allerdings eine gesteigerte Begründungslast.⁹

Da die Ansiedlung von Störfallbetrieben bzw. Ansiedlung von schutzbedürftigen Nutzungen in der Nachbarschaft zu Störfallbetrieben somit nach § 50 S. 1 BImSchG grundsätzlich der Abwägung offensteht, wurde in der Vergangenheit in der Literatur die Vorschrift als europarechtswidrig kritisiert.¹⁰ Ansatzpunkt der Kritik stellt die Formulierung des § 50 BImSchG dar, wonach durch die Planung Auswirkungen von schweren Unfällen auf schutzbedürftige Nutzungen „so weit wie möglich vermieden werden“ sollen. Dies entspräche nicht den differenzierten Vorgaben der Seveso-II-Richtlinie.¹¹ In diesem Sinn legte Berkemann dar, dass die richtlinienkonforme Auslegung des § 50 BImSchG dazu führen muss, dass die Anforderung des Achtungsabstands über § 50 S. 1 BImSchG nicht zum Gegenstand einer Abwägung werden kann, sondern „ein hartes Kriterium“ darstellt, dass „durch eine interessenbezogene planerische Abwägung nicht überwunden“ werden kann.¹²

Aufgrund der Tatsache, dass § 50 BImSchG im deutschen Recht als planungsrechtliche Abwägungsdirektive ausgestaltet ist, entfaltet die Regelung im Rahmen gebundener Genehmigungsentscheidungen, etwa bei Baugenehmigungen nach § 34 BauGB, keine Rechtswirkungen. Daraus folgt, dass der deutsche Gesetzgeber keine spezifischen Anforderungen zur Umsetzung von Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie im Hinblick auf Genehmigungsentscheidungen formuliert hat. Dies gilt sowohl für die Neuerrichtung von Störfallbetrieben und deren Änderungen, als auch für die Genehmigung schutzbedürftiger Nutzungen in der Nachbarschaft bestehender Störfallbetriebe. Während auf planungsrechtlicher Ebene keine Entscheidungen des EuGH über die Konformität der deutschen Regelung in § 50 S. 1 BImSchG mit der Seveso-II-Richtlinie vorliegen, war die unzureichende Umsetzung von Art. 12 Seveso-II-Richtlinie für gebundene Genehmigungsentscheidungen Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung des EuGH, aus der sich auch Rückschlüsse auf die planungsrechtliche Ebene ziehen lassen.

6 BGBl. I S. 1865.

7 Moench/Henning, Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, DVBl 2009, 223 (227).

8 Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 28.1.1999 – 4 CN 5.98, BVerwGE 108, 248 (253) = NVwZ 1999, 1222; BVerwG, Urteil vom 22.3.2007 – 4 CN 2.06, BVerwGE 128, 238 = NVwZ 2007, 831; BVerwG, Urteil vom 23.2.2005 – 4 A 4.04, BVerwGE 123, 37 = NVwZ 2005, 803; BVerwG, Urteil vom 11.1.2001 – 4 A 13.99, NVwZ 2001, 1154; BVerwG, Beschluss vom 5.12.2008 – 9 B 28.08, NVwZ 2009, 320; BVerwG, Beschluss vom 16.3.2010 – 4 BN 66.09.

9 BVerwG, Beschluss vom 16.3.2010 – 4 BN 66.09; BVerwG, Urteil vom 19.4.2012 – 4 CN 3.11.

10 Sellner/Scheidmann, Umgebungsschutz für Störfallanlagen (auch in Bezug auf Flugrouten), NVwZ 2004, 267; Wietfeldt, Das Anlagensicherheitsrecht des BImSchG, seine Interdependenzen zum Arbeitsschutzrecht und die Seveso-Richtlinien, Festschr. f. Feldhaus, 1999, 341 (363); Steiff, Planungsrechtliche Vorgaben der Seveso II-Richtlinie, NZBau 2007, 363; Kukk, Erhöhte Verantwortung von Genehmigungsbehörden für empfohlene „Achtungsabstände“ aufgrund der „Seveso II“-Richtlinie – ZfBR 2012, 219.

11 Steiff, Planungsrechtliche Vorgaben der Seveso II-Richtlinie, NZBau 2007, 363.

12 Berkemann, Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembehandlung nach Maßgabe der RL 96/82/EG (SEVESOII), ZfBR 2010, 18.

3. Entscheidung des EuGH vom 15.9.2011

Das BVerwG legte im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens dem EuGH mehrere Fragestellungen zur europarechtskonformen Auslegung des deutschen Rechts in Bezug auf die Seveso-II-Richtlinie vor.¹³ In der Sache ging es um die Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung eines Gartencenters in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes. Das BVerwG stellte fest, dass die Genehmigung nach deutschem Recht nach § 34 BauGB zu erteilen wäre, da Gesichtspunkte des Störfallrechts bei der gebundenen Entscheidung keine Rolle spielten.

Der EuGH entschied auf das Vorabentscheidungsersuchen des BVerwG, dass „die Pflicht der Mitgliedsstaaten, dafür zu sorgen, dass langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt wird, auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt D. (Deutschland) zu beachten ist und zwar selbst dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat“.¹⁴ Zwar sei dann die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes nicht zwingend zu verbieten, da die Seveso-II-Richtlinie kein absolutes Verschlechterungsverbot beinhaltet. Auf jeden Fall aber müssten „die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt“ werden.

Das Urteil des EuGH vom 15.9.2011 zum Anwendungsbereich und dem Verhältnis von Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie im deutschen Recht kann in folgenden Kernpunkten zusammengefasst werden:¹⁵

- Auch bei einer gebundenen Genehmigungsentscheidung hat die zuständige Genehmigungsbehörde, etwa bei der Erteilung einer Baugenehmigung, dafür Sorge zu tragen, dass die im Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie statuierte Pflicht der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass langfristig dem Erfordernis angemessener Abstände zwischen Störfallbetrieben und öffentlich genutzten Gebäuden Rechnung getragen wird. Somit gilt Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie bei der Genehmigungserteilung unmittelbar im deutschen Recht.
- Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie ist nicht so zu verstehen, dass alle Vorhaben zwingend abzulehnen sind, die keinen angemessenen Abstand zu existierenden Störfallbetrieben unterschreiten. Der EuGH hat damit ausdrücklich klargestellt, dass ein „striktes Verschlechterungsverbot“ nicht besteht.
- Es ist mit Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie unvereinbar, dass die Genehmigung eines öffentlich genutzten Gebäudes, das keinen angemessenen Abstand zu einem vorhandenen Störfallbetrieb einhält, zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen in der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt werden. Der EuGH fördert eine „Abschätzung nicht nur der Risiken und Schä-

den, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten Faktoren“. Dabei sind „neben der Art der jeweiligen gefährlichen Stoffe die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls sowie die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung oder die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung einzustellen. Neben den störfallspezifischen Aspekten hat der EuGH auch die „Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren“ anerkannt.

Somit hat auch bei einer an sich gebundenen Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung nach § 34 BauGB eine Abwägung der unterschiedlichen Belange des Störfallschutzes und der sozioökonomischen Belange stattzufinden.¹⁶

III. Störfallschutz in der Bauleitplanung

1. Störfallrechtliche Anwendung des § 50 BImSchG

Aus der nationalen Judikatur der jüngeren Zeit geht hervor, dass trotz der in der Literatur erhobenen Bedenken über die Vereinbarkeit des § 50 S. 1 BImSchG mit den europarechtlichen Vorgaben der Seveso-II-Richtlinie, die Ausgestaltung als Abwägungsdirektive grundsätzlich unangestastet bleibt. So hat etwa das OVG Münster in seiner Entscheidung vom 6.3.2008¹⁷ ausdrücklich hervorgehoben, dass die störfallbezogenen Anforderungen des § 50 BImSchG grundsätzlich der Abwägung zugänglich sind. Das OVG Münster hatte das besondere Gewicht des störfallschutzrechtlichen Abstandsgebotes zwar in der planerischen Abwägung betont, zugleich aber allgemein darauf hingewiesen, dass es im Einzelfall überwindbar ist, und geringere Abstände hingenommen werden können, insbesondere dann, wenn – vor allem in Bestandssituationen – andere Maßnahmen zur Risikovorsorge festgesetzt werden. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass bei Neupla-

13 BVerwG, Beschluss vom 3.12.2009 – 4 C 5/09, ZfBR 2010, 262.

14 EuGH, Urteil vom 15.9.2011 – Rs. C 53/10, NVwZ 2012, 494.

15 Vgl. die diversen Besprechungen zu dem Urteil: *Hellriegel*, Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 15.9.2011 Rechtssache C-53/10, EuZW 2011, 876; *Reidt*, Bedeutung der Seveso II-Richtlinie im Baugenehmigungsverfahren, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 15.9.2011 Rechtssache C-53/10, UPR 2011, 448; *Schröder/Kümmel*, Praktische Auswirkungen des EuGH-Urteils zur Anwendbarkeit von Art. 12 Seveso-II-Richtlinie bei der Vorhabengenehmigung, NZBau 2011, 742; *Schmitt/Kreutz*, Die Bedeutung des Abstandsgebots der Seveso-II-Richtlinie im nationalen Recht, NVwZ 2012, 483; *Kukk*, Erhöhte Verantwortung von Genehmigungsbehörden für empfohlene „Achtungsabstände“ aufgrund der „Seveso II“-Richtlinie, ZfBR 2012, 219.

16 Die Auswirkungen dieser Entscheidung auf das Genehmigungsverfahren ist bereits Gegenstand diverser Besprechungen (siehe Fn. 15) gewesen und bleibt hier im Weiteren außen vor.

17 OVG Münster, Urteil vom 6.3.2008 – 10 D 103/06.NE, 10 D 103/06 – BeckRS 2008, 34609.

nungen von Störfallanlagen „auf der grünen Wiese“ die Belange des Störfallschutzes höher einzustufen sind. Somit ist der Trennungsgrundsatz in störfallrechtlicher Sicht grundsätzlich auf seine Grenzen hin darauf überprüfbar, ob der Belang überhaupt berücksichtigt wurde. Das heißt, wird der Belang nicht berücksichtigt, liegt ein so genannter Abwägungsausfall vor, der grundsätzlich zur Abwägungsfehlerhaftigkeit des Bebauungsplans führt.¹⁸

Diese nach deutschem Recht grundsätzliche Vorgehensweise, unterschiedliche Belange gegenseitig zu berücksichtigen und einer Abwägung zuzuführen, wurde vom EuGH letztlich auch für das System des Störfallrechts in der Entscheidung vom 15.9.2011 bestätigt. Der EuGH hat in seiner Entscheidung den Wertungsspielraum unterstrichen, den die Mitgliedsstaaten in Anwendung des Erfordernisses angemessener Abstände besitzen. So hat der EuGH klargestellt, dass im Rahmen des Wertungsspielraums auch sozioökonomische Faktoren berücksichtigt werden können. Diese Zubilligung eines sozioökonomischen Wertungsspielraumes beinhaltet gleichzeitig die Abkehr von einem absoluten Verschlechterungsverbot im Rahmen des Abstandserfordernisses.

Somit kann festgehalten werden, dass die deutschen Regelungen des Bauplanungsrechts, insbesondere das Abwägungsgebot, welches auch im Rahmen des § 50 S. 1 BImSchG eine Bewertung und Abwägung der unterschiedlichen städtebaulichen Belange zulässt, dann mit der Seveso-II-Richtlinie zu vereinbaren ist, wenn bei dieser Abwägung auch die Belange des Störfallrechts beachtet werden.

2. Erforderlichkeit

Aufgrund der gewachsenen Bedeutung des Störfallrechts stellt sich die Frage, ob die planende Kommune bei jeder Planung von Gewerbe- oder Industriegebieten Festsetzungen zu Störfallbetrieben treffen muss, oder ob eine etwaige Konfliktbewältigung in das anschließende Genehmigungsverfahren verschoben werden kann. Diese Frage stellt sich vor allem vor dem Hintergrund einer typischen Angebotsplanung, bei der nicht zu erwarten ist, dass sich Störfallbetriebe ansiedeln werden.

Für den umgekehrten Fall eines projektbezogenen Bebauungsplans oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans

ist spätestens durch die Datteln-Entscheidung – der eine Festsetzung „Versorgungszone Kraftwerk“ zugrunde lag – diese Rechtsfrage dahingehend geklärt, dass das Störfallrecht zwingend im Bebauungsplan zu berücksichtigen ist und eine Verschiebung der Konfliktbewältigung in das nachgelagerte Genehmigungsverfahren unzulässig ist.¹⁹

Für den Fall des Angebotsbebauungsplans hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die planende Gemeinde grundsätzlich darauf vertrauen kann, dass die Frage des angemessenen Abstands künftiger Störfallbetriebe im nachgelagerten Genehmigungsverfahren geklärt wird.²⁰ Das Bundesverwaltungsgericht stellte fest, dass eine Gemeinde nicht verpflichtet ist, „zugleich alle weiteren anstehenden städtebaulichen Ziele umzusetzen“, wenn sie mit einem Bebauungsplan primär die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben steuern will. Die Gemeinde könne daher das Problem der Störfallbetriebe auf einen späteren Zeitpunkt vertagen. Das Gebot der Konfliktbewältigung ermögliche der Gemeinde, in bestimmten Konstellationen auf die Problemlösung durch spätere Verfahren zu vertrauen.²¹

3. Abwägung der störfallrechtlichen Belange im Bauleitplanverfahren

a. Ermittlung der Belange des Störfallschutzes

Zunächst sind in der Abwägung alle von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln. Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge eingestellt werden muss.²² Es ist daher zunächst zu prüfen, ob die Planung überhaupt Belange des Störfallschutzes berührt.

Zur Klärung dieser Fragestellung gibt der Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (KAS) „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung in schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ vom November 2010²³ Hilfestellung.

Der Leitfaden unterscheidet zwei Konstellationen:

„Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse“ (d.h. Neuplanung von Anlagen mit noch unbekannter Auslegung) und

„Bauleitplanung mit Detailkenntnissen“ (d.h. Planungen schutzbedürftiger Nutzungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebsbereiche).

Für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse gibt der Leitfaden der KAS Abstandsempfehlungen. Dazu fasst der Leitfaden die gängigsten gefährliche Stoffe in vier Abstandsklassen zusammen, für die jeweils Abstandsempfehlungen von 200 m bis 1.500 m unterbreitet werden. Den empfohlenen Abständen liegt eine modellhafte Berechnung zugrunde, die auf typisierten Annahmen beruht. Nach Ansicht der KAS kann bei Einhaltung oder Über-

18 BVerwG, Beschluss vom 16.3.2010 – 4 BN 66/09 („Datteln“), NVwZ 2010, 1246.

19 BVerwG, Beschluss vom 16.3.2010 – 4 BN 66/09, NVwZ 2010, 1246.

20 BVerwG, Beschluss vom 21.12.2011 – 4 B 14/11, BeckRS 2012, 45895.

21 *Kümmel*, Störfallbetriebe: Konfliktbewältigung vertagt?, NZBau 2012, 155.

22 BVerwG, Urteil vom 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 = NJW 1975, 70; BVerwG, Beschluss vom 9.11.1979 – 4 N 1/78, 4 N 2-4/79, BVerwGE 59, 87 (101).

23 Im Internet abrufbar unter der Adresse: http://www.sfk-taa.de/publikationen/kas/KAS_18.pdf.

schreitung der Abstandsempfehlungen davon ausgegangen werden, dass im Allgemeinen durch einen schweren Unfall im Betriebsbereich hervorgerufene Auswirkungen unter den getroffenen Annahmen für den Menschen nicht zu einer ernsthaften Gefahr führen können. Das bedeutet für die Abwägung, dass die Belange des Störfallschutzes nicht betroffen sind, wenn die Abstände eingehalten oder überschritten werden. Werden dagegen die Abstände unterschritten, so muss sich die Gemeinde in der Abwägung detailliert mit den Belangen des Störfallrechts befassen.²⁴

Soweit eine Bauleitplanung mit Detailkenntnissen vorliegt, bieten auch hier die Abstandsempfehlungen einen Anhalt dafür, ob ein schutzbedürftiges Gebiet durch seine Nähe zum Störfallbetrieb gefährdet ist. Der Leitfaden spricht insoweit von sogenannten „Achtungsabständen“, bei deren Unterschreitung eine konkrete Einzelfallprüfung nach der konkreten Lage und Beschaffenheit des Betriebsbereiches vorzunehmen ist. Somit kann auch hier festgehalten werden, dass eine Einhaltung bzw. Überschreitung des Achtungsabstandes die Gemeinde davon entbindet, störfallrechtliche Belange in die Abwägung einzustellen. Im umgekehrten Fall ist sie dazu gehalten, eine Betrachtung ausgehend von der konkreten Lage und Beschaffenheit des Betriebsbereiches im Einzelfall vorzunehmen, nach der systematisch zu beurteilen ist, welcher Abstand im konkreten Planungsfall angemessen ist. Dabei werden die getroffenen Vorkehrungen und Maßnahmen zur Verhinderung von Störfällen und zu deren Begrenzung berücksichtigt, so dass sich andere Szenarien für die Abstandsermittlung ergeben können, mithin also ggf. weitere oder geringere Abstände als der Achtungsabstand erforderlich sind.²⁵

b. Gewichtung der Belange des Störfallschutzes

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Abwägungsgebot auch dann verletzt, wenn die planende Gemeinde zwar die zu beachtenden Belange zutreffend ermittelt hat, die Bedeutung der betroffenen Belange jedoch verkennt.²⁶ Eine Gewichtung der Belange des Störfallschutzes lässt sich aus dem KAS-Leitfaden nicht herleiten, da eine Gewichtung immer auch eine juristische Komponente enthält, der Leitfaden sich jedoch bewusst nur als technische Empfehlung versteht.

Für eine Gewichtung bietet sich in erster Linie die Quantität und die Qualität der schutzbedürftigen Nutzungen an. Auch die Möglichkeit von Evakuierungen und die Rettungspläne können hier einen Ansatzpunkt bieten. Neben dem Ausmaß von Störfällen ist die Eintrittswahrscheinlichkeit – soweit diagnostizierbar – ein entscheidender Parameter für das Gewicht des Störfallschutzes.²⁷ Der Aspekt der Eintrittswahrscheinlichkeit wird weder im Leitfaden der KAS, noch in § 50 BImSchG berücksichtigt, da beide nur auf die Unfallauswirkungen im Sinne der Reduzierung der Auswirkungen der sogenannten „Dennoch-Störfälle“ abzielen. Dennoch können gerade im Rahmen

der Einzelfallprüfung besondere, über den Stand der Technik hinausgehende Sicherheitsvorkehrungen in der Abwägung berücksichtigt werden.²⁸ Umgekehrt gilt, dass exzeptionelle Störfallrisiken, die nach dem Maßstab praktischer Vernunft ausgeschlossen sind, außer Betracht bleiben können.

c. Abwägung der konkurrierenden Belangen

Die Gemeinde muss zuletzt im Rahmen der Abwägung die Belange des Störfallschutzes gegenüber den anderen betroffenen Belangen abwägen und in einen gerechten Ausgleich bringen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Abwägung nur dann rechtswidrig, wenn der Ausgleich zwischen den berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zum objektiven Gewicht einzelner Belange außer Verhältnis steht.²⁹ Innerhalb des Abwägungsspielraums wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn die Gemeinde bei der Kollision zwischen verschiedenen Belangen dem einen den Vorrang gibt und den anderen Belang dahinter zurückstellt. Es ist gerade Ausdruck der kommunalen Planungshoheit, dass einzelne städtebauliche Belange zugunsten anderer, von der planenden Kommune für gewichtiger erachtete Belange überwunden werden können.

Grundsätzlich gilt, je weiter der anhand des KAS-Leitfadens ermittelte Abstand unterschritten werden soll, desto gewichtiger müssen die hierfür sprechenden Gründe sein. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass neben der reinen Abstandswahrung auch weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Auswirkungen von Dennoch-Störfällen denkbar sind. Dies reicht von passiven Schutzmaßnahmen, wie der Anlegung von Gräben, Mauern oder Wällen, über die Festsetzung zur Gebäudestellung und besonderen Anforderungen an Gebäude, insbesondere Fenster, Türen und Lüftung, bis zur Koordinierung von Alarmierungs- und Evakuierungsplänen, die etwa in städtebaulichen Verträgen festgelegt werden können. Dabei kann auch die unterschiedliche Vulnerabilität der einzelnen Nutzungsarten zu berücksichtigen sein.

Gerade bei der Überplanung von Gemengelagen werden an die Abwägung geringere Maßstäbe zu setzen sein, ins-

24 So schon für den Vorgänger-Leitfaden der Störfallkommission und dem Technischen Ausschuss für Anlagensicherheit, *Moench/Henning*, Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, DVBl 2009, 223 (226 f.).

25 *Moench/Henning*, Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, DVBl 2009, 223 (226 f.).

26 BVerwG, Urteil vom 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 = NJW 1975, 70; BVerwG, Beschluss vom 9.11.1979 – 4 N 1/78, 4 N 2-4/79, BVerwGE 59, 87 (101).

27 *Moench/Henning*, Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, DVBl 2009, 223 (227).

28 *Moench/Henning*, Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren, DVBl 2009, 223 (227).

29 BVerwG, Urteil vom 22.3.1985 – 4 C 73/82, BVerwGE 71, 163 (164 f.) = NJW 1986, 82.

besondere wenn es sich um keine Verschlechterung der städtebaulichen Situation handelt, also etwa neue Bebauung innerhalb der Achtungsabstände hinzukommt, diese jedoch nicht näher an den Störfallbetrieb heranrückt, als die vorhandene. Dennoch wird sich die Kommune bei derartigen Planungen darüber im Klaren sein müssen, und den Umstand bei der Abwägung ins Kalkül ziehen müssen, dass eine Konfliktslage verfestigt wird. Bei der entsprechenden Anwendung des Urteils des EuGH vom 15.9.2011³⁰ auf die Bauleitplanung kann es auch gerechtes Ergebnis der Abwägung sein, dass der bestehende Abstand zwischen einem Störfallbetrieb und der nächsten schutzbedürftigen Nutzung durch die Planung nochmals reduziert wird. In diesem Fall wird der Begründungsaufwand nochmals deutlich erhöht, da letztlich eine Konfliktslage verschärft wird.

Bei Neuplanungen auf der grünen Wiese dagegen sollte die Abstandswahrung im Vordergrund stehen, um den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. In diesen Fällen wird sich häufig die Frage nach geeigneteren Standorten stellen, die sich nach städtebaulichen Gesichtspunkten richten und nicht allein an der Bodenverfügbarkeit.

Ebenfalls bei der Abwägung zu berücksichtigen sind die Verkehrswege als schutzbedürftige Nutzungen im Sinne von § 50 BImSchG. Dabei ist zu beachten, dass Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie das Abstandsgebot im Bereich der Planung von Verkehrswegen durch den Zusatz „soweit wie möglich“ relativiert. Am Stellenwert der Abwägungsdirektive des § 50 S. 1 BImSchG im Sinne des deutschen Planungsrechts ändert dies jedoch nichts. So sind im Bereich der Verkehrswegeplanung diverse Fallgestaltungen denkbar, in denen ein geringerer Abstand dadurch in der Abwägung begründet werden kann, dass besondere geographische Zwangspunkte, überörtliche Erfordernisse der Linienführung, Belange des Immissionsschutzes, Flächenverbrauch und Freiraumzerschneidungen hierdurch vermieden werden.

Einen weiteren Abwägungsgesichtspunkt bilden die naturschutzrechtlich wertvollen Gebiete, die von § 50 S. 1 BImSchG erfasst werden. Hierbei ist im Einzelfall zu untersuchen, wie das spezifische Schutzgut durch einen Denoch-Störfall gefährdet werden kann. Somit sind bei der Neuplanung von Störfallbetrieben grundsätzlich angemessene Abstände zu naturschutzrechtlich wertvollen Gebieten einzuhalten.

IV. Zusammenfassung

Für eine fehlerfreie Umsetzung der Abwägungsdirektive des § 50 BImSchG für einen ausreichenden Störfallschutz gibt es im geltenden Bauplanungsrecht differenzierte Festsetzungsmöglichkeiten:

- Dies gilt zunächst für die Festsetzung eines bei der planerischen Standortauswahl für Störfallbetriebe oder schutzwürdige Nutzungen regelmäßig einzuhaltenden Sicherheitsabstandes:
Hierfür kann die Ausweisung getrennter Baugebiete nach den §§ 2 ff. BauNVO in angemessenem Abstand voneinander im Sinne eines abgestuften Schalenmodells (GI zu GE, GE zu MI, MI zu WA etc.) erfolgen. Innerhalb eines Baugebiets lässt sich das Abstandsgebot durch die Zusammenfassung störfallrechtlich relevanter Anlagen in einem bestimmten Teilbereich auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO verwirklichen. Allerdings enthalten weder die Seveso-II-Richtlinie noch das nationale Recht konkrete Sicherheitsabstände oder Vorgaben für deren planerische Bestimmung. In der Praxis kann dafür auf die Abstandsempfehlungen des Leitfadens der KAS zurückgegriffen werden. Somit können etwa einzelne Gebiete nur für bestimmte Störfallbetriebe, z.B. der Klassen I und II, zugelassen werden. Ebenso ist es denkbar, bestimmte geeignete Gebiete ausschließlich für Störfallbetriebe zu reservieren.
- Soweit eine Abstandskompensation durch technische oder sonstige Schutzvorkehrungen ausnahmsweise möglich ist, kann ein bestehender störfallschutzbezogener Konflikt durch Überplanung verbessert und dadurch auch die Weiterentwicklung eines Gebiets im Wege der Flächenkonversion oder Nachverdichtung sichergestellt werden. Diese Möglichkeit bietet sich insbesondere für bestehende Gemengelagen an. Das Bauplanungsrecht stellt auch hierfür ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung:
Zunächst ermöglicht eine sogenannte Fremdkörperentwicklung nach § 1 Abs. 10 BauNVO die dauerhafte Bestandssicherung eines eigentlich gebietsfremden Störfallbetriebs in einer eigentlich schutzwürdigen Umgebung. Zusätzlich wird zur Verbesserung des Störfallschutzes regelmäßig die Festsetzung von Schutzvorkehrungen wie Wälle, Gräben oder Wände auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB erforderlich sein. Soweit sich dadurch keine Verbesserung des Störfallschutzes bewirken lässt, und die Situation aus städtebaulichen Gründen nicht mehr hingenommen werden kann, bleibt als bauplanungsrechtliche ultima ratio die Möglichkeit, eine Störfallanlage bauplanungsrechtlich als unzulässig festzusetzen und somit die Anlage auf passiven Bestandschutz zu setzen. Dadurch wird dem Anlagenbetreiber jedoch ggf. für zu erwartende Betriebsbeschränkungen bzw. eine mögliche Stilllegung die Möglichkeit einer Entschädigung nach §§ 40 ff. BauGB eröffnet. Zudem bedürfte es weiter einer nachträglichen Anordnung nach § 17 BImSchG oder des Widerrufs der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 49 VwVfG, bis die Anlage stillgelegt werden kann. In der Praxis wird diese Vorgehensweise selten Erfolg haben.

³⁰ EuGH, Urteil vom 15.9.2011 – Rs. C 53/10, NVwZ 2012, 494.